



Open Access Repository
www.ssoar.info

Öffentliche Mittel zur Förderung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik mit dem Schwerpunkt "Integration von Langzeitarbeitslosen mit multiplen Vermittlungshemmnissen"

Schmidt, Ulrike; Platter, Julia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmidt, U., & Platter, J. (2014). *Öffentliche Mittel zur Förderung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik mit dem Schwerpunkt "Integration von Langzeitarbeitslosen mit multiplen Vermittlungshemmnissen"*. (Wahlperiode Brandenburg, 5/88). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-50825-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Öffentliche Mittel zur Förderung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik mit dem Schwerpunkt „Integration von Langzeitarbeitslosen mit multiplen Vermittlungshemmnissen“

Bearbeiterinnen: Ulrike Schmidt, Dr. Julia Platter

Datum: 30. Juni 2014

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

I.	Auftrag.....	3
II.	Stellungnahme	4
1.	Die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds in der neuen Förderperiode 2014 – 2020.....	5
a)	Thematische Ziele	7
aa)	Der Europäische Sozialfonds (ESF).....	8
bb)	Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE).....	9
cc)	Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)	11
dd)	EU-Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI).....	12
	(1) Progress	13
	(2) Programm Mikrofinanzierung und soziales Unternehmertum.....	13
ee)	Zwischenresümee	13
b)	Umsetzung in Deutschland.....	14
aa)	Partnerschaftsvereinbarung	15
	(1) ESF.....	16
	(2) EFRE	17
	(3) ELER	18
	(4) Zwischenergebnis.....	19
bb)	Die Operationellen Programme (OPs) und das Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum (EPLR)	19
	(1) ESF-OP des Bundes	20
	(2) ESF-OP-Brandenburg	21
	(3) EFRE-OP-Brandenburg	22
	(4) EPLR-Brandenburg	23
2.	Bundesmittel zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen	24
a)	Leistungen zur Eingliederung	24
b)	Öffentlich geförderte Beschäftigung	25
aa)	Förderung von Arbeitsverhältnissen gemäß § 16e SGB II	25
bb)	Projektförderung im Rahmen der freien Förderung gemäß § 16f Abs. 2 Satz 6 SGB II	27
cc)	Herkunft der Mittel.....	29
3.	Landes- und kommunale Mittel zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen	29

4.	Kombination der Mittel (Frage 1).....	30
a)	EU-Mittel untereinander.....	30
b)	Bundesmittel untereinander.....	31
5.	Rechtlicher Spielraum der Länder (Frage 2).....	31
6.	Förderfähige Ausgaben (Frage 3).....	31
a)	EU-Recht.....	31
b)	Bundesrecht	32
7.	Anknüpfungspunkte im Koalitionsvertrag (Frage 4)	33
8.	Zusammenfassung	34

I. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst ist gebeten worden, die Möglichkeiten darzustellen, die bestehen, um eine aktive Arbeitsmarktpolitik mit einem neu ausgerichteten öffentlich geförderten Beschäftigungssektor finanziell zu fördern. Von Interesse sind insbesondere die Rechtsgrundlagen, die die Finanzierung solcher Maßnahmen aus Mitteln der EU, des Bundes, des Landes und der Kommunen regeln. Im Einzelnen sollen folgende Fragen beantwortet werden:

1. Ist es möglich, in der neuen EU-Förderperiode Bundes-, Landes-, kommunale Mittel, Mittel privater Träger und Mittel aus den Europäischen Strukturfonds zu kombinieren, um für Langzeitarbeitslose mit multiplen Vermittlungshemmnissen über öffentlich geförderte Beschäftigung eine Integration in den Arbeitsmarkt bzw. in gemeinwohlorientierte Arbeit zu sichern?
2. Welche rechtlichen Spielräume haben die Länder und/oder Landkreise, selbst über die Verwendung der Mittel für die Kosten der Unterkunft und die Regelbedarfe zu entscheiden? Können diese Mittel im Wege des so genannten Aktiv-Passiv-Transfers zur Finanzierung des öffentlich geförderten Beschäftigungssektors verwendet werden?
3. Gibt es Einschränkungen bei der Nutzung der Mittel? Können sie nur für die Kosten verwendet werden, die unmittelbar mit der Integration des einzelnen Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt verbunden sind, oder lässt sich daraus auch die Anschubfinanzierung für den Aufbau/die Einrichtung von Sozialunternehmen finanzieren?

4. Enthält der Koalitionsvertrag zwischen den Bundesparteien SPD und CDU/CSU Anknüpfungspunkte für eine Neuauflage eines modifizierten öffentlichen Beschäftigungssektors?

II. Stellungnahme

Arbeitsmarktpolitik lässt sich definieren „als die Gesamtheit der Maßnahmen, die das unmittelbare Ziel haben, die Funktionsweise von Arbeitsmärkten zu Gunsten von mehr Beschäftigung und besseren Beschäftigungsbedingungen zu beeinflussen.“¹ Arbeitsmarktpolitik bezeichnet danach alle Maßnahmen der öffentlichen Hand, die sich regulierend auf das Zusammenspiel von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage in einer Volkswirtschaft auswirken. Grundsätzlich kann in der Arbeitsmarktpolitik zwischen „aktiver“ und „passiver“ Arbeitsmarktpolitik unterschieden werden.

Die passive Arbeitsmarktpolitik ist in erster Linie darauf ausgerichtet, bei den von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen und ihren Angehörigen die finanziellen Folgen abzufedern, indem sie materielle Unterstützung erhalten (Lohnersatzleistungen). Das Arbeitslosengeld I (§§ 136 ff. SGB III²) und das Arbeitslosengeld II (§§ 19 ff. SGB II³) ebenso wie das Insolvenzgeld (§§ 165 ff. SGB III) und das Kurzarbeitergeld (§§ 95 ff. SGB III) sind Beispiele für derartige passive Unterstützungsleistungen.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik verfolgt demgegenüber das Ziel, arbeitslose Personen insbesondere durch nichtmaterielle Unterstützung wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Hierzu gehören insbesondere Leistungen, die auf die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit oder auf die Erhöhung der Einstellungsbereitschaft zielen. Solche Leistungen werden gegenwärtig auf der Grundlage des Dritten Kapitels des SGB III gewährt. Zu ihnen gehören zum Beispiel die Beratung und Vermittlung (§§ 29 ff. SGB III), die Aktivierung und berufliche Eingliederung (§§ 44 ff. SGB III), die Unterstützung bei Berufswahl und Berufs-

¹ Frank Oschmiansky, Das Ziel- und Wirkungssystem der Arbeitsmarktpolitik, Stand 1. Juni 2010, Internetveröffentlichung, hrsg. v. Bundeszentrale für politische Bildung, Dossier Arbeitsmarktpolitik, nachzulesen unter <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/54943/ziele-und-wirkungen> [Stand: 8. Mai 2014].

² Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III) – Arbeitsförderung – vom 14. März 1997 (BGBl. I S. 594, 595), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3836).

³ Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) – Grundsicherung für Arbeitsuchende – in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, 2094), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Mai 2013 (BGBl. I S. 1167).

ausbildung (§§ 48 ff. SGB III) sowie die berufliche Weiterbildung (§§ 81 ff. SGB III). Aber auch Lohnkostenzuschüsse (z. B. Eingliederungszuschüsse gem. §§ 88 ff. SGB III und Übergangsgeld im sog. Hamburger Modell gem. §§ 28 und 51 SGB IX⁴) zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen oder zum Erhalt von Arbeitsplätzen fallen in die Kategorie der aktiven Arbeitsmarktpolitik.⁵ Für Langzeitarbeitslose mit gravierenden Vermittlungshemmnissen finden sich parallele Bestimmungen im SGB II, auf die weiter unten auf Seite 25 (unter II 2 b) näher eingegangen wird. Schließlich kann aktive Arbeitsmarktpolitik direkt auf die Einstellungsbereitschaft der Arbeitgeber zielen, indem beispielsweise durch Lohnkostenzuschüsse an private oder öffentliche Unternehmen die Einstellung bestimmter Personengruppen (etwa Langzeitarbeitslose) gefördert und zusätzliche Einstellungen stimuliert werden.

Sieht man einmal von den bereits bestehenden gesetzlich geregelten Leistungen der aktivierenden Arbeitsförderung ab, sind sich weiterreichende geeignete Maßnahmen vorstellbar, die dazu beitragen können, insbesondere auch Langzeitarbeitslose mit multiplen Vermittlungshemmnissen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Unabhängig davon, ob man auf die bereits abrufbaren gesetzlichen Leistungen oder auf neue aktivierende Arbeitsmarktinstrumente abstellt, läuft es immer auf die Frage der Finanzierung hinaus. Im Folgenden werden daher zunächst mögliche Finanzierungsquellen auf EU-, Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene dargestellt, bevor sodann auf die Fragen im Einzelnen eingegangen wird.

1. Die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds in der neuen Förderperiode 2014 – 2020

Eines der Ziele der Europäischen Union ist es, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhang der Mitgliedstaaten zu stärken, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern. Ziel ist es insbesondere, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen abzubauen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern. Diese Grundaussage findet sich in Art. 174 des Ver-

⁴ Sozialgesetzbuch (SGB) Neuntes Buch (IX) – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – vom 19. Juni 2001 (BGBl. I S. 1046, 1047), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2598).

⁵ Vgl. insges. zu den Kriterien der aktiven und der passiven Arbeitsmarktpolitik z. B. Oschmiansky (Fn. 1) sowie die Ausführungen bei Wikipedia unter dem Stichwort „Arbeitsmarktpolitik“, http://de.wikipedia.org/wiki/Arbeitsmarktpolitik#Strategiewechsel_im_Bereich_der_aktiven_Arbeitsmarktpolitik [Stand: 8. Mai 2014].

trags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).⁶ Gleichzeitig sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre Wirtschaftspolitik so miteinander zu koordinieren, dass die eben genannten Ziele erreicht werden (Art. 175 AEUV). Die Union selbst unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Erreichung dieser Ziele u. a. mithilfe der so genannten Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (kurz: ESI-Fonds). Dies sind

1. der Europäische Sozialfonds – ESF –,
2. der Europäische Fonds für regionale Entwicklung – EFRE –,
3. der Kohäsionsfonds,
4. der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes – ELER – und
5. der Europäische Meeres- und Fischereifonds – EMFF –.

Die finanzielle Ausstattung der ESI-Fonds hängt entscheidend vom mehrjährigen Finanzrahmen der Union (MFR) ab. Mit diesem wird sichergestellt, dass die Ausgaben der Union innerhalb der Grenzen ihrer Eigenmittel eine geordnete Entwicklung nehmen (Art. 312 AEUV). Die EU plant ihre Ausgaben in der Regel über einen Zeitraum von jeweils sieben Jahren.⁷ Der aktuelle MFR wurde Ende letzten Jahres beschlossen und gilt für den Zeitraum 2014 – 2020.⁸ Daran anknüpfend hat auch die aktuelle Förderperiode der ESI-Fonds Anfang dieses Jahres begonnen; sie dauert ebenfalls bis 2020.

Für die anstehende Förderperiode hat die Union neue Regeln für die ESI-Fonds beschlossen. Es wurde eine für alle ESI-Fonds gleichermaßen geltende Verordnung (im Folgenden: Grundverordnung oder GrundVO)⁹ beschlossen, um das Verfahren und die Verwal-

⁶ In der Fassung des Vertrags von Lissabon, in Kraft getreten am 1. Dezember 2009 (konsolidierte Fassung abgedruckt im ABl. EG Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S. 47 ff.).

⁷ Gemäß Art. 312 Abs. 1 Unterabs. 2 AEUV muss er für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren aufgestellt werden.

⁸ Verordnung (EU, EURATOM) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des **mehrjährigen Finanzrahmens** für die Jahre 2014-2020 (ABl. EG Nr. L 347 vom 20. Dezember 2013, S. 884), nachzulesen unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0884:0891:DE:PDF> [Stand: 6. März 2014].

⁹ **Verordnung** (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 **mit gemeinsamen Bestimmungen** über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds **sowie mit allgemeinen Bestimmungen** über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhe-

tung der Fonds zu vereinheitlichen und transparenter zu gestalten. Die GrundVO gibt den Handlungsrahmen für die Fonds vor; insbesondere legt sie die thematischen Ziele, die Grundsätze sowie Inhalt und Form der Programmplanung, die Begleitung und die Bewertung der Fördermaßnahmen sowie deren Verwaltung und deren Kontrolle fest. Ergänzt wird die Grundverordnung durch separate Einzelverordnungen, die für jeden der fünf Fonds spezifische Bestimmungen entsprechend ihren Besonderheiten enthalten.¹⁰

a) Thematische Ziele

Art. 9 GrundVO gibt elf **thematische Ziele** vor, auf die die Mittel aus den ESI-Fonds konzentriert werden sollen. Die hier interessierende Förderung von Langzeitarbeitslosen lässt sich unter die folgenden zwei thematischen Ziele subsumieren:

- Ziel 8: Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte (Art. 9 Nr. 8 GrundVO) sowie
- Ziel 9: Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung (Art. 9 Nr. 9 GrundVO).

bung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. EG Nr. L 347 vom 20. Dezember 2013, S. 320), nachzulesen unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0320:0469:DE:PDF> [Stand: 8. Mai 2014].

¹⁰ Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Rates (ABl. EG Nr. L 347 vom 20. Dezember 2013, S. 470) – **ESF-VO** –, nachzulesen unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0470:0486:DE:PDF> (Stand: 27. Juni 2014);

Verordnung (EU) Nr. 1301/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und mit besonderen Bestimmungen hinsichtlich des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 (ABl. EG Nr. L 347 vom 20. Dezember 2013, S. 289) – **EFRE-VO** –, nachzulesen unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0289:0302:DE:PDF> (Stand: 27. Juni 2014);

Verordnung (EU) Nr. 1300/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1084/2006 Rates (ABl. EG Nr. L 347 vom 20. Dezember 2013, S. 281) – **KF-VO** –, nachzulesen unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0281:0288:DE:PDF> (Stand: 27. Juni 2014);

Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 (ABl. EG Nr. L 347 vom 20. Dezember 2013, S. 487) – **ELER-VO** –, nachzulesen unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0487:0548:DE:PDF> (Stand: 27. Juni 2014);

Eine VO zum Europäischen Meeres- und Fischereifonds existiert – soweit ersichtlich – noch nicht.

Die fondsspezifischen Verordnungen treffen ihrerseits Aussagen darüber, welche der in der Grundverordnung aufgeführten Ziele von dem jeweiligen Fonds unterstützt werden. In ihnen werden außerdem die genauen **Interventionsbereiche bzw. Prioritäten** für den jeweiligen ESI-Fonds festgelegt, die im Rahmen der Ziele der Grundverordnung verfolgt werden sollen. Bezogen auf die beiden genannten Ziele ergibt sich aus den Spezialverordnungen Folgendes:

Mit Mitteln des ESF und des EFRE können beide thematischen Ziele unterstützt werden,¹¹ während aus dem ELER neben anderen Zielen nur das Ziel 9 (Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung) gefördert wird.¹²

Aus dem Kohäsionsfonds wird keines der beiden genannten Ziele der Grundverordnung unterstützt.¹³

Zum EMFF kann angesichts der noch fehlenden Spezialverordnung zwar keine abschließende Feststellung getroffen werden. Angesichts des Namens des Fonds und der sich daraus ergebenden Zielrichtung wird jedoch unterstellt, dass auch aus seinen Mitteln keines der genannten Ziele unterstützt wird.

Im Ergebnis stehen also Fördermittel aus den ESI-Fonds ESF, EFRE und ELER für Maßnahmen zur Verfügung, durch die nachhaltige und hochwertige Beschäftigung gefördert und die Mobilität der Arbeitskräfte unterstützt werden, sowie für Maßnahmen, die die soziale Inklusion fördern und Armut und jegliche Diskriminierung bekämpfen. Ob aus diesen Mitteln auch Maßnahmen gefördert werden können, die mehr oder weniger direkt die (Re-) Integration von Langzeitarbeitslosen mit mehrfachen Handicaps in den Arbeitsmarkt zum Ziel haben, hängt von der genaueren Ausgestaltung der Ziele in den fondsspezifischen Regelungen ab.

aa) Der Europäische Sozialfonds (ESF)

Speziell mit dem ESF fördert Europa seit mehr als 50 Jahren die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in den Mitgliedstaaten der EU. Mit den Mitteln des ESF werden die

¹¹ Vgl. Art. 3 Abs. 1 Buchst. a und b ESF-VO und Art. 5 Abs. 8 und 9 EFRE-VO.

¹² Vgl. Art. 5 Nr. 6 ELER-VO.

¹³ Vgl. zu den Interventionsbereichen des Kohäsionsfonds insbes. Art. 2 Kohäsions-VO.

Menschen in Europa bei der Verbesserung ihrer Chancen auf dem Arbeitsmarkt unterstützt; zugleich werden die Mittel für die Schaffung von Arbeitsplätzen eingesetzt. Der ESF ist daher derjenige Fonds, der für die Finanzierung der hier in Rede stehenden Förderung von Langzeitarbeitslosen und ihrer (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt in erster Linie in Betracht kommt.

Art. 3 ESF-VO nennt zahlreiche Investitionsprioritäten, die im Rahmen der Umsetzung der thematischen Ziele der GrundVO unterstützenswert sind. Für die hier interessierende Integration von Langzeitarbeitslosen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen sind in erster Linie die folgenden Investitionsprioritäten einschlägig:

- Zugang zu Beschäftigung für Arbeitssuchende und Nichterwerbstätige, einschließlich Langzeitarbeitsloser und arbeitsmarktferner Menschen, auch durch lokale Beschäftigungsinitiativen und die Förderung der Mobilität der Arbeitskräfte (Art. 3 Abs. 1 Buchstabe a Ziffer i ESF-VO),
- Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit sowie aktive Inklusion, insbesondere durch die Förderung der Chancengleichheit und aktiver Beteiligung (Art. 3 Abs. 1 Buchstabe b Ziffer i ESF-VO),
- Förderung des sozialen Unternehmertums und der beruflichen Eingliederung in Sozialunternehmen sowie Förderung der Sozial- und Solidarwirtschaft zwecks Erleichterung des Zugangs zur Beschäftigung (Art. 3 Abs. 1 Buchstabe b Ziffer v ESF-VO).

Die Investitionsprioritäten für die Mittel aus dem ESF erlauben somit auch die Förderung und Unterstützung Langzeitarbeitsloser (auch solcher mit vielfältigen Vermittlungshemmnissen). Die förderfähigen Maßnahmen sind keineswegs auf passive Unterstützung ausgerichtet. Im Gegenteil besteht eine klare Tendenz zur aktivierenden Förderung, die eine Förderung von Sozialunternehmen einschließt, auch soweit sie Langzeitarbeitslose beschäftigen. Vorbehaltlich der näheren Ausgestaltung der Förderprioritäten durch den Bund und durch Brandenburg stünden folglich EU-Gelder aus dem ESF grundsätzlich für aktivierende Fördermaßnahmen einschließlich der öffentlich geförderten Beschäftigung zur Verfügung.

bb) Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)

Ziel des EFRE ist es, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der EU-Mitgliedstaaten zu stärken. Er soll zur Unionsstrategie für intelligentes, nachhaltiges und integrati-

ves Wachstum beitragen und zugleich die größten regionalen Ungleichgewichte in der Union ausgleichen. Besonderes Augenmerk wird auf die am stärksten benachteiligten Regionen gerichtet, deren Rückstand mit Hilfe des EFRE verringert werden soll. Dazu zählen vor allem Regionen mit schweren und dauerhaften natürlichen oder demografischen Nachteilen, wie sie zum Beispiel für die nördlichsten Regionen der EU mit sehr geringer Bevölkerungsdichte sowie für Insel-, Grenz- und Bergregionen typisch sind.¹⁴

Die Maßnahmen, die aus dem EFRE unterstützt werden können, müssen sich im Rahmen eines vorgegebenen Interventionsbereiches halten, der in Art. 3 EFRE-VO näher definiert ist. Fondsgelder dürfen danach beispielsweise verwendet werden für produktive Investitionen in KMU¹⁵, aber auch für Investitionen in Infrastruktureinrichtungen in den Bereichen Energie, Umwelt, Verkehr und IKT¹⁶ sowie für Gesundheits- und soziale Infrastruktur. Ferner können aus seinen Mitteln die Vernetzung, die Zusammenarbeit und der Erfahrungsaustausch zwischen den zuständigen regionalen, lokalen, städtischen und anderen öffentlichen Behörden, wirtschaftlichen und sozialen Partnern sowie sonstigen relevanten Einrichtungen der Zivilgesellschaft gefördert werden.

Die für die vorliegende Fragestellung maßgeblichen thematischen Ziele 8 und 9 der GrundVO werden in Art. 5 Abs. 8 und 9 EFRE-VO durch zahlreiche Investitionsprioritäten konkretisiert. Für die Integration von Langzeitarbeitslosen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen dürften vorrangig die folgenden Investitionsprioritäten einschlägig sein:

- Unterstützung der Entwicklung von Gründerzentren, die ihrerseits Selbstständige, Kleinunternehmen und Unternehmensgründungen unterstützen (Art. 5 Abs. 8 Buchst. a EFRE-VO),
- Unterstützung lokaler Beschäftigungsinitiativen und Hilfe für Strukturen, die Nachbarschaftsdienste anbieten, um Arbeitsplätze zu schaffen (Art. 5 Abs. 8 Buchst. c EFRE-VO),
- Investitionen in die Infrastruktur für Arbeitsverwaltungen (Art. 5 Abs. 8 Buchst. d EFRE-VO),

¹⁴ 1. und 23. Erwägungsgrund des EFRE-VO.

¹⁵ KMU steht für **k**leine und **m**ittlere **U**nternehmen.

¹⁶ IKT steht für **I**nformations- und **K**ommunikationstechnologie.

- Investitionen in eine Gesundheits- und soziale Infrastruktur auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene, Verringerung der Ungleichheiten in Bezug auf den Gesundheitszustand, Förderung der sozialen Inklusion durch besseren Zugang zu sozialen, kulturellen und Erholungsdienstleistungen sowie Förderung des Übergangs von institutionalisierten zu gemeindenahen Diensten (Art. 5 Abs. 9 Buchst. a EFRE-VO),
- Unterstützung der Sanierung sowie wirtschaftlichen und sozialen Belebung benachteiligter Gemeinden in städtischen und ländlichen Gebieten (Art. 5 Abs. 9 Buchst. b EFRE-VO),
- Unterstützung von Sozialunternehmen (Art. 5 Abs. 9 Buchst. c EFRE-VO),
- Investitionen im Zuge der von der jeweiligen örtlichen Bevölkerung betriebenen Entwicklungsstrategie (Art. 5 Abs. 9 Buchst. d EFRE-VO).

Auch wenn die (Re-)Integration von Langzeitarbeitslosen nicht ausdrücklich in den Prioritäten aufgeführt ist, lassen sich unter die aufgeführten Prioritäten gleichwohl Maßnahmen subsumieren, die – zumindest mittelbar – auch zum Ziel haben, Langzeitarbeitslose wieder zu aktivieren und in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Denn zumindest die Schaffung eines besseren Zugangs zu sozialen, kulturellen und Erholungsdienstleistungen ebenso wie die wirtschaftliche und soziale Belebung benachteiligter Gemeinden, aber auch die Unterstützung von Sozialunternehmen können indirekt zu einer Aktivierung von Langzeitarbeitslosen beitragen.

cc) Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)

Der ELER dient der nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums in der gesamten Europäischen Union. Ziel der aus diesem Fonds finanzierten Maßnahmen ist es, die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft zu fördern, die nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und den Klimaschutz zu gewährleisten sowie ferner eine ausgewogene räumliche Entwicklung der ländlichen Wirtschaft und der ländlichen Gemeinschaften – einschließlich der Schaffung und des Erhalts von Arbeitsplätzen – zu erreichen.

Zu dem hier einschlägigen thematischen Ziel 9 (gemäß Art. 9 Nr. 9 GrundVO – Förderung der sozialen Inklusion, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Gebieten) listet Art. 5 Nr. 6 ELER-VO folgende Prioritäten auf:

- Erleichterung der Diversifizierung, Gründung und Entwicklung von kleinen Unternehmen und Schaffung von Arbeitsplätzen (Art. 5 Nr. 6 Buchst. a ELER-VO),
- Förderung der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten (Art. 5 Nr. 6 Buchst. b ELER-VO),
- Förderung des Zugangs zu IKT, ihres Einsatzes und ihrer Qualität in ländlichen Gebieten (Art. 5 Nr. 6 Buchst. c ELER-VO).

Mit der Förderung kleiner Unternehmen und der Schaffung von Arbeitsplätzen kann mittelbar immer auch die soziale Inklusion von Langzeitarbeitslosen verbunden sein. Es ist also nicht ausgeschlossen, dass auch aus den Mitteln des ELER im Einzelfall Maßnahmen gefördert werden, die – jedenfalls auch – die Heranführung von Langzeitarbeitslosen an den Arbeitsmarkt und letztlich ihre Beschäftigung zum Ziel haben.

dd) EU-Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI)

Die Europäische Union hat durch Verordnung vom 11. Dezember 2013¹⁷ (EaSI-VO) ein Programm für Beschäftigung und soziale Innovation aufgelegt (Programme for **E**mployment and **S**ocial Innovation, kurz „EaSI“). Mit dem Programm werden folgende Ziele verfolgt:

- Förderung eines hohen Niveaus hochwertiger und nachhaltiger Beschäftigung,
- Gewährleistung eines angemessenen und fairen sozialen Schutzes,
- Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung sowie Verbesserung der Arbeitsbedingungen.

Das Programm läuft ebenfalls von 2014-2020. Die Europäische Kommission führt das Programm selbst durch und wird dabei von einem Ausschuss aus Vertretern der Mitgliedstaaten unterstützt (Art. 8 EaSI-VO). EaSI umfasst drei Unterprogramme (Art. 3 VO), von

¹⁷ Verordnung (EU) Nr. 1296/2013 des europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über ein Programm der Europäischen Union für **Beschäftigung und soziale Innovation („EaSI“)** und zur Änderung des Beschlusses Nr. 283/2010/EU über die Einrichtung eines europäischen Progress-Mikrofinanzierungsinstruments für Beschäftigung und soziale Eingliederung (ABl. EG Nr. L 347 vom 20. Dezember 2013, S. 238), nachzulesen unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1296&qid=1403194441904&from=DE> [19. Juni 2014].

denen zwei jedenfalls mittelbar auch die Bekämpfung der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit durch finanzielle Unterstützung zum Ziel haben:

- Programm für Beschäftigung und soziale Solidarität (Progress); für dieses Programm stehen während des gesamten Zeitraums 920 Mio. Euro zur Verfügung,
- Programm Mikrofinanzierung und soziales Unternehmertum; hierfür stehen Mittel von rund 200 Mio. Euro zur Verfügung.

(1) Progress

Progress fördert Maßnahmen zur Entwicklung europäischer Politikansätze im Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitik und unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung und Durchführung der politischen Reformen. Unter anderem können neue Konzepte für Beschäftigungs- und sozialpolitische Strategien in Problembereichen (unter anderem Inklusion) erprobt werden. Dies geschieht unter Einbindung der nationalen und regionalen Behörden, Sozialpartner und zivilgesellschaftlicher Organisationen.

(2) Programm Mikrofinanzierung und soziales Unternehmertum

Dieses Programm unterstützt Mikrokreditanbieter, die sozial schwache Gruppen und Kleinstunternehmen finanziell unterstützen. Es fördert die Entwicklung des Marktes für Sozialunternehmen und erleichtert ihnen den Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten. Das Programm unterstützt außerdem Personen auf dem Weg in die Selbstständigkeit und Kleinstunternehmen sowohl während der Gründungs- als auch in der Aufbauphase.¹⁸

ee) Zwischenresümee

Die den Mitgliedstaaten von der EU zu Verfügung gestellten Mittel aus dem **ESF**, dem **EFRE** und dem **ELER** können direkt oder indirekt auch für die Förderung der Integration von Langzeitarbeitslosen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen verwendet werden. Mit den genannten ESI-Fonds wird jeweils – neben anderen Perspektiven – mehr oder weniger explizit das Ziel verfolgt, Maßnahmen zur sozialen Inklusion und zur Bekämpfung von Armut zu fördern. Insbesondere unter dieses Ziel lässt sich die Förderung von Langzeitarbeitslosen fassen. Hinsichtlich der Ausgestaltung der Maßnahmen zeigen sich die Richtli-

¹⁸ Vgl. dazu die Ausführungen auf der Internet-Seite des Bundesministerium für Arbeit und Soziales unter: <http://www.bmas.de/DE/Themen/Soziales-Europa-und-Internationales/Europa/Programme-und-Fonds/EaSI.html> [Stand: 19. Juni 2014] mit Link zum EaSI-Arbeitsprogramm 2014 (englisch).

nien offen. Die Verwendung der Mittel für eine unmittelbare oder mittelbare Unterstützung eines öffentlichen Beschäftigungssektors ist mit den Richtlinien vereinbar.

Zusätzlich stehen die Mittel aus dem ESF und dem EFRE für Maßnahmen zu Verfügung, mit denen nachhaltige und hochwertige Beschäftigung gefördert und die Mobilität der Arbeitskräfte unterstützt werden. Dies mag ein nicht unmittelbar auf die Förderung der (Re-)Integration von Langzeitarbeitslosen gerichtetes Ziel sein, es lassen sich aber Förderleistungen vorstellen, die diesen Anforderungen genügen und zugleich den Zweck der Integration von Langzeitarbeitslosen erfüllen.

Für die hier interessierenden Belange der Langzeitarbeitslosen ist vorrangig der ESF einschlägig, da er speziell auf die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ausgerichtet ist. Die Mittel von EFRE und ELER können trotz ihrer primär anderen Zielrichtung immer auch für die Integration von Langzeitarbeitslosen eingesetzt werden, da die Maßnahmen keineswegs eindimensional wirken müssen, sondern häufig verschiedene Ziele bzw. eine Kombination aus ihnen erfüllen können.

Das **EaSI** hat, wenn nicht ausdrücklich, so doch zumindest indirekt auch die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit zum Ziel, indem es unter anderem Armut und soziale Ausgrenzung bekämpfen und einen angemessenen und fairen sozialen Schutz gewährleisten soll. Im Vordergrund stehen hier die so genannten Sozialunternehmen, d. h. Unternehmen, deren Ziel nicht in erster Linie die Gewinnerwirtschaftung ist, sondern die eine messbare positive soziale Wirkung bezwecken und ihren Gewinn vorrangig für ein solches Ziel einsetzen (Art. 2 Nr. 1 EaSI-VO). Zu derartigen Zielen mit positiver sozialer Wirkung kann selbstverständlich auch die Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit gerechnet werden. Zur Unterstützung von Sozialunternehmen stehen im Übrigen auch Mittel des EFRE und des ESF zur Verfügung. Der Einsatz der Gelder erfolgt mit dem Ziel, die Arbeitslosigkeit abzubauen und die Armut zu bekämpfen.

b) Umsetzung in Deutschland

Da das EaSI von der Kommission selbst durchgeführt wird, ist insoweit eine Umsetzung durch die nationalen Mitgliedstaaten nicht erforderlich. Darin unterscheidet es sich von den ESI-Fonds.

Aus den Europäischen Regional- und Sozialfonds (ESF und EFRE) erhält Deutschland für die Periode 2014-2020 insgesamt 19,2 Mrd. Euro, davon entfallen 1,21 Mrd. Euro auf

Brandenburg (362 Mio. Euro aus dem ESF und 848 Mio. Euro aus dem EFRE). Hinzu kommen die Mittel aus dem ELER mit einem Finanzvolumen von 8,3 Mrd. Euro; davon stehen rund 950 Mio. Euro für Brandenburg zur Verfügung. Diese Mittel können nicht allein auf der Grundlage der EU-Bestimmungen vergeben werden. Vielmehr bedarf es einer zusätzlichen Steuerung in den Mitgliedstaaten, die die jeweiligen nationalen, regionalen und lokalen Besonderheiten berücksichtigt. In Deutschland und Brandenburg erfolgt diese Steuerung und damit die Umsetzung von EU-Recht wie folgt:

aa) Partnerschaftsvereinbarung

In Partnerschaftsvereinbarungen, die jeder Mitgliedstaat unter Einbeziehung der zuständigen regionalen und lokalen Behörden sowie anderer Partner erarbeitet und die von der Kommission genehmigt werden müssen, legt der jeweilige Mitgliedstaat seine Strategie, seine Prioritäten und die Vorkehrungen fest, die notwendig sind, um die ESI-Fonds möglichst effizient und wirksam zu nutzen. Oberstes Ziel dieser Partnerschaftsvereinbarungen ist immer, die Strategie der Union für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum umzusetzen.¹⁹ Bei der Erarbeitung der Partnerschaftsvereinbarungen sind die zuständigen kommunalen Behörden, die Wirtschafts- und Sozialpartner und sonstige relevante Stellen der Zivilgesellschaft einzubeziehen, wie z. B. Nichtregierungsorganisationen und Einrichtungen, die sich für die Umwelt einsetzen oder für soziale Inklusion, die die Gleichstellung der Geschlechter oder die Nichtdiskriminierung fördern.²⁰

Der Bund hat am 26. Februar 2014 einen mit den Bundesländern abgestimmten Entwurf der Partnerschaftsvereinbarung der Europäischen Kommission übermittelt. Die Kommission stimmte dem Partnerschaftsabkommen mit Deutschland am 20. Mai 2014 zu.²¹ In den Operationellen Programmen (zu ESF und EFRE) und den Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum (zum ELER) wird die grundlegende Ausrichtung unter Berücksichtigung der regionalen und sektoralen Besonderheiten konkretisiert.

¹⁹ Art. 2 Nr. 20 i. V. m. Art. 14 GrundVO.

²⁰ Vgl. zum Begriff der Partner Art. 5 Abs. 1 GrundVO.

²¹ Partnerschaftsvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission für die Umsetzung der ESI-Fonds unter dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen in der Förderperiode 2014 bis 2020, abrufbar auf der Seite des Bundesministerium für Wirtschaft unter: <http://www.bmwi.de/DE/Presse/pressemitteilungen,did=639786.html> [Stand: 16. Juni 2014].

In der Partnerschaftsvereinbarung Deutschlands mit der EU wird unter anderem betont, dass der Abbau der verfestigten Arbeitslosigkeit und die Eingliederung der von ihr betroffenen Personen in den ersten Arbeitsmarkt nach wie vor ein wichtiges Ziel der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik sei, auch wenn es in Deutschland in der Vergangenheit eine positive Entwicklung bei der Langzeitarbeitslosigkeit gegeben habe. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen sei von 1,327 Million im Jahr 2008 auf 1,031 Million im Jahr 2012 gesunken und damit um 22 % zurückgegangen. Dennoch sei die Langzeitarbeitslosigkeit gerade in Ostdeutschland nach wie vor stärker verbreitet. 2012 seien in Ostdeutschland 3,9 % und in Westdeutschland 2,1 % der Erwerbspersonen langzeitarbeitslos gewesen. Lang andauernde Arbeitslosigkeit sei in Deutschland sehr häufig mit fehlender oder veralteter beruflicher Qualifikation und/oder mit höherem Alter verbunden.²² Die Arbeitslosigkeit lasse zudem das Armutsrisiko signifikant steigen. Für Erwerbslose habe im Jahr 2012 eine stark überdurchschnittliche Armutsgefährdungsquote von 59,3 % bestanden. Die allgemeine Armutsgefährdungsquote sei in Ostdeutschland im Übrigen deutlich höher als in Westdeutschland. 2012 habe sie in Westdeutschland bei 14 %, in Ostdeutschland bei 19,7 % gelegen.

In der Partnerschaftsvereinbarung werden die wesentlichen thematischen Ziele genannt, auf die sich die Investitions- und Strukturpolitik in Deutschland konzentrieren wird:

(1) *ESF*

Im Bereich des ESF werden die EU-Finanzmittel für die thematischen Zielen 8, 9 und 10 eingesetzt und innerhalb dieser Ziele der Mitteleinsatz auf eine begrenzte Zahl von Investitionsprioritäten konzentriert.²³

- Ziel 8: Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte
- Ziel 9: Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung
- Ziel 10: Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen.

²² Partnerschaftsvereinbarung, Teil 1, (Fn. 21), S. 23 f.

²³ Partnerschaftsvereinbarung, Teil 1, (Fn. 21), S. 72.

Ziel 8: Im Rahmen dieses Ziels wollen Bund und Länder dazu beitragen, Fachkräfteengpässe möglichst zu vermeiden und alle Potenziale für die Gewinnung von Fachkräften auszuschöpfen. Das Konzept des Bundes zur Fachkräftesicherung verfolgt fünf verschiedene so genannte Sicherungspfade:

- Aktivierung und Beschäftigungssicherung,
- bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf,
- Bildungschancen für alle von Anfang an,
- Qualifizierung: Aus- und Weiterbildung,
- Integration und qualifizierte Zuwanderung.

In einem Teil der Länder wird unter der Investitionspriorität *„Zugang zu Beschäftigung für Arbeitssuchende und Nichterwerbstätige, auch durch lokale Beschäftigungsinitiativen, und die Förderung der Mobilität der Arbeitskräfte“* auf Weiterbildungsmaßnahmen und Beschäftigungszuschüsse für Nichterwerbstätige und arbeitsmarktnahe Arbeitslose (zum Beispiel Alleinerziehende, Wiedereinsteiger, Berufsrückkehrer und Migranten) gesetzt.²⁴ Teilweise sind auch Arbeitslose Zielgruppe der Förderung von Unternehmertum und Selbstständigkeit.

Ziel 9: Wie schon bislang wird auch zukünftig das Ziel 9 eine hohe Bedeutung haben. Bundesweit sind hierfür 33,1 % der ESF-Mittel eingeplant. Die finanziellen Mittel sollen überwiegend eingesetzt werden für die Investitionspriorität *„aktive Inklusion, nicht zuletzt durch die Förderung der Chancengleichheit und aktiven Beteiligung, und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit“*.²⁵ Diesem strategischen Ansatz zur Armutsbekämpfung entsprechend sehen Bund und Länder jeweils Programme und Maßnahmen für Langzeitarbeitslose vor, die regional unterschiedliche Bedarfe berücksichtigen und passgenau auf die besonders betroffenen Personengruppen abgestimmt werden.

(2) EFRE

Maßnahmen im Rahmen des EFRE sollen im Wesentlichen bei folgenden thematischen Zielen ansetzen:

²⁴ Partnerschaftsvereinbarung, Teil 1, (Fn. 21), S. 114.

²⁵ Partnerschaftsvereinbarung, Teil 1, (Fn. 21), S. 122.

- Ziel 1: Stärkung von Forschung, technologische Entwicklung und Innovation,
- Ziel 3: Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der KMU
- Ziel 4: Förderung der Bestrebungen zur Reduzierung der CO₂-Immissionen in allen Bereichen der Wirtschaft.

Für diese drei Ziele werden 83 % der Finanzmittel eingesetzt. Von den verbleibenden 17 % der Finanzmittel entfällt gut ein Drittel auf das

- Ziel 9: Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung

Mit diesem Ziel ist vornehmlich die nachhaltige Entwicklung von Regionen und Städten verbunden.²⁶ Zur Überwindung von räumlich konzentrierter wirtschaftlicher Schwäche, Armut und Exklusion werden mit den Mitteln des EFRE gebietsbezogene Ansätze zur wirtschaftlichen, städtischen und regionalen Aufwertung von benachteiligten Quartieren, Gemeinden und Regionen unterstützt. Die benachteiligten Gebiete sollen attraktiver und lebenswerter gestaltet werden. Die geplanten Maßnahmen zielen unter anderem darauf ab, die Standortfaktoren zu stärken, um alle Potenziale zum Abbau von Arbeitslosigkeit zu nutzen. Dies geschieht beispielsweise über eine gezielte Unterstützung des Wirtschaftszweiges Tourismus in Regionen, in denen diese Branche eine besonders hohe Bedeutung hat.²⁷

(3) ELER

Kernanliegen des ELER sind die Verbesserung der nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und der Klimaschutzpolitik sowie die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in ländlichen Gebieten. Hierfür ist – neben weiteren Zielen – auch das thematische Ziel 9 relevant:

- Ziel 9: Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung

²⁶ Partnerschaftsvereinbarung, Teil 1, (Fn. 21), S. 72 f.

²⁷ Partnerschaftsvereinbarung, Teil 1, (Fn. 21), S. 125.

Im Rahmen dieses Zieles kommen der interkommunalen Zusammenarbeit und dem bürgerschaftlichen Engagement besondere Rollen zu. Sie sollen gefördert werden, um problematischen sozialräumlichen Entwicklungen, die das Risiko der Verarmung ländlicher Gemeinden und Regionen bergen, entgegenzuwirken.

(4) Zwischenergebnis

Die Umsetzung der europäischen Vorgaben zu den ESI-Fonds in Deutschland zeigt, dass die zur Verfügung stehenden Mittel aus allen drei Fonds – jedenfalls auch – für die Förderung des thematischen Zieles 9 (Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung) verwendet werden können. Für Ziel 8 (Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte) stehen in Deutschland nur Mittel aus dem ESF zur Verfügung. Mittel aus dem EFRE stehen insoweit nicht zur Disposition, obwohl dies nach EU-Recht zulässig wäre; die Partnerschaftsvereinbarung greift dieses Ziel nicht auf.

bb) Die Operationellen Programme (OPs) und das Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum (EPLR)

Wie in Art. 26 Grund-VO vorgesehen ist, werden die ESI-Fonds auf der Grundlage von Programmen der Mitgliedstaaten genutzt, die im Einklang mit der jeweiligen Partnerschaftsvereinbarung stehen müssen. Diese Programme werden von den Mitgliedstaaten oder von den von diesen benannten Behörden erstellt. Die Programme sind der EU-Kommission vorzulegen.

In Deutschland werden 32 Operationelle Programme im Bereich der EU-Kohäsionspolitik umgesetzt. Es handelt sich um ein nationales Programm (des Bundes) und 15 regionale Programme zur Durchführung des ESF sowie weitere 15 regionale Programme, die aus den Mitteln des EFRE gefördert werden. Nur je 15 Einzelprogramme ergeben sich deshalb, weil in Niedersachsen ein gemeinsames Programm für ESF und EFRE aufgelegt wird. Für Brandenburg sind das OP des Bundes zum ESF und die OPs Brandenburgs von Interesse.

Hinzu kommen die Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (EPLR), die Angelegenheit der Bundesländer sind. In Brandenburg wird ein Entwicklungsprogramm erarbeitet, das Berlin einschließt.

(1) *ESF-OP des Bundes*

Ein nationales Operationelles Programm zum ESF liegt noch nicht vor. Einzelne Programmteile wurden aber schon öffentlich diskutiert. Im Rahmen einer Kleinen Anfrage im Bundestag hat die Bundesregierung beispielsweise mitgeteilt, dass sie in der neuen Förderperiode des ESF ein Bundesprogramm für langzeitarbeitslose Leistungsbezieher des SGB II ohne Berufsabschluss bzw. ohne verwertbaren Berufsabschluss auflegen werde. Im Mittelpunkt der Programmaktivitäten solle die gezielte Ansprache und Beratung von Arbeitgebern stehen. Ziel sei es, Arbeitsstellen für diese Personengruppe einzuwerben. Hinzu komme ein intensives Arbeitnehmercoaching nach Beschäftigungsaufnahme sowie der Ausgleich von Minderleistungen des Arbeitnehmers durch degressiv ausgestaltete Lohnkostenzuschüsse. Das Programm werde aus Mitteln des ESF und aus dem Eingliederungsbudget des SGB II finanziert. Zum Zeitpunkt der Beantwortung der Kleinen Anfrage ging man davon aus, dass zur Finanzierung des Programms rund 470 Mio. Euro aus ESF-Mitteln zuzüglich der erforderlichen nationalen Mittel zur Kofinanzierung zur Verfügung stehen würden.²⁸

Gegenstand des ESF-Bundes-OP soll außerdem die so genannte *ESF-Integrationsrichtlinie Bund* werden. Ziel dieser Richtlinie ist es, Personen mit besonderen Schwierigkeiten beim Zugang zu Arbeit oder Ausbildung stufenweise und nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Zielgruppen sind unter anderem Jugendliche und junge Erwachsene unter 35 Jahren mit besonderen Schwierigkeiten beim Zugang zu Arbeit oder Ausbildung, darunter auch Langzeitarbeitslose. Die Maßnahmen der Integrationsrichtlinie werden unter aktiver Beteiligung von Betrieben und Verwaltungen in Kooperation mit der regionalen Arbeitsverwaltung umgesetzt. Auf die Weise soll den Zielgruppen u. a. strukturell nachhaltig der Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert werden.²⁹

²⁸ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN zur Entwicklung der öffentlich geförderten Beschäftigung, Antwort auf Frage 10 (BT-Drs. 18/940, S. 4 f.); s. a. Nationales Reformprogramm der Bundesregierung 2014, Unterrichtung des Bundestags, BT-Drs. 18/1107, S. 21 i.V.m. Tabelle I lfd. Nr. 28 (S. 49).

²⁹ Nationales Reformprogramm der Bundesregierung 2014 (Fn. 28), S. 21 i.V.m. Tabelle I lfd. Nr. 30 (S. 50); weitere Informationen auch unter <http://www.esf.de/portal/generator/21312/integrationsrichtlinie.html> [Stand: 20. Juni 2014].

(2) ESF-OP-Brandenburg

Im ESF-OP-BB³⁰ wird erneut betont, dass die Gruppe der Langzeitarbeitslosen durch einen hohen und im Zeitverlauf zunehmenden Anteil von Personen mit gravierenden bzw. multiplen Vermittlungshemmnissen gekennzeichnet sei. Der überwiegende Teil wird als „integrationsfern“ eingestuft.³¹ Als oberstes Ziel für den EFS nennt das ESF-OP-BB *„Beschäftigungsmöglichkeiten in Brandenburg verbessern – Bildung, Fachkräftesicherung und Integration in Arbeit fördern“*. Darunter ist als einer von vier Förderschwerpunkten die *„Integration benachteiligter Gruppen in Erwerbstätigkeit fördern“* aufgeführt. Unter diesem Schwerpunkt sollen die Beschäftigungsfähigkeit und die aktive Eingliederung von Erwerbslosen verbessert werden. Die hohe Zahl an Langzeitarbeitslosen soll vorrangig durch Integration in Beschäftigung abgebaut werden. Dies diene der Armutsbekämpfung. Kinder und Jugendliche aus sozial schwächeren Haushalten sollen zudem frühzeitig und besser unter Einbeziehung der Eltern integriert werden.³²

Das OP nennt sodann typische Förderaktivitäten: Langzeitarbeitslose werden zielgerichtet und entsprechend dem individuellen Bedarf unterstützt und begleitet, in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vermittelt und nach der Arbeitsaufnahme nachbetreut. Sie benötigten häufig eine längere Phase mit stufenweise aufeinander aufbauenden, individuell zugeschnittenen Fördermaßnahmen zur Wiedererlangung ihrer Beschäftigungsfähigkeit. Darüber hinaus sei häufig eine Begleitung in der Anfangsphase der Beschäftigung notwendig. Gefördert würden modulare Maßnahmen zur Vorbereitung auf eine Beschäftigung, zur Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bzw. berufliche Ausbildung und die Begleitung nach erfolgter Integration. Ein Schwerpunkt werde auf die Förderung von Familien gelegt, um durch Arbeitsmarktintegration der Eltern auch die Chancen ihrer Kinder zu verbessern und die Armutsgefährdung zu senken.³³

Gefördert werden außerdem innovative Ansätze zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen im Rahmen der Prioritätsachse „Soziale Innovation“. Auf

³⁰ Operationelles Programm des Landes Brandenburg für den Europäischen Sozialfonds in der Förderperiode 2014-2020, 4. Entwurf, Stand: 18. März 2014, Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung vom 24. April 2014 (Unterrichtung 5/339).

³¹ ESF-OP-BB (Fn. 30), S. 14.

³² ESF-OP-BB (Fn. 30), S. 16.

³³ ESF-OP-BB (Fn. 30), S. 54.

dieser Grundlage sollen Modellprojekte gefördert werden, die innovative Lösungsansätze entwickelt haben oder entwickeln, um auf diese Weise bestehende Handlungsstrategien zu erweitern und effektiver zu gestalten. Gefördert werden unter anderem die Weiterentwicklung bestehender Ansätze zu Berufsorientierung, innovative Ansätzen im Bereich der beruflichen Erstausbildung (z. B. in ländlichen Räumen), zielgruppenspezifische Maßnahmen zur Integration von Benachteiligten, neue Formen der öffentlich geförderten Beschäftigung (z. B. in Sozialbetrieben) und innovative Ansätze zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen.³⁴ Gefördert wird die Entwicklung und Erprobung von Lösungsansätzen und Instrumenten, die bislang so in Brandenburg nicht praktiziert werden. Neue Lösungsideen und ihre Umsetzbarkeit und Wirksamkeit in Brandenburg sollen geprüft und getestet werden, um das beschäftigungspolitische Instrumentarium des Landes gezielt weiterzuentwickeln. Zielgruppe dieser Prioritätsachse sind die Brandenburger Arbeitsmarktakeure (beteiligte Ministerien, Unternehmen, Wirtschafts- und Sozialpartner, Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit bzw. lokale Jobcenter, Bildungseinrichtungen, Kommunen, Kammern etc.). Sie sollen erfolgreich getestete Ansätze und Instrumente übernehmen und in der Fläche einführen. Zuwendungsempfänger können juristische Personen des öffentlichen und des privaten Rechts sowie rechtsfähige Personengesellschaften sein, die als Maßnahmeträger fungieren.³⁵

(3) EFRE-OP-Brandenburg

Das Brandenburger Operationelle Programm für den EFRE³⁶ (EFRE-OP-BB) verfolgt neben anderen (Haupt-)Zielen auch das Ziel 9 (Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung), dies jedoch in nur sehr eingeschränktem Umfang. Die für dieses Ziel zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel sollen für die Investitionspriorität *„Unterstützung der Sanierung sowie der wirtschaftlichen und sozialen Belebung benachteiligter städtischer und ländlicher Gemeinden und Gebiete“* verwendet werden. Konkret soll die Infrastruktur inklusiver Bildungseinrichtungen an ausgewählten Schulen mit modellhaften Investitionsvorhaben verbessert werden. Auf diese Weise soll das brandenburgische Fachkräftepotenzial verbessert werden. Die zweite Investitionsprio-

³⁴ ESF-OP-BB (Fn. 30), S. 56.

³⁵ ESF-OP-BB (Fn. 30), S. 57.

³⁶ Operationelles Programm des Landes Brandenburg für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in der Förderperiode 2014-2020, Entwurf Version 4.2, Stand: 28. März 2014, Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung vom 24. April 2014 (Unterrichtung 5/340).

rität im Bereich des Zieles 9 richtet sich auf die „*wirtschaftliche und soziale Aufwertung und Stabilisierung in ausgewählten Stadt-Umland-Gebieten*“. Insbesondere durch die Förderung kultureller Infrastruktur und des baulichen kulturellen Erbes soll für benachteiligte Quartiere ein dreifacher Nutzen erzielt werden. Neben der Attraktivitätssteigerung für die ortsansässige Bevölkerung und der sozialen Stabilisierung soll ein Beitrag zur touristischen Wertschöpfung („Kulturtourismus“) geleistet werden. Zuwendungsempfänger sind kleine und mittlere Unternehmen mit Betriebsstätten in den Gebieten, die besonders vom demographischen Wandel betroffen sind oder die in den ausgewählten Konzepten festgelegt sind, sowie ferner Träger von kulturellen Einrichtungen und kulturellem Erbe.³⁷

Aus dem EFRE-OP-BB werden keine Projekte unterstützt, die speziell auf die Reduzierung von Langzeitarbeitslosigkeit ausgerichtet sind. Allenfalls können im Rahmen der Förderung bestimmter Projekte, die der wirtschaftlichen und sozialen Verbesserung und Stabilisierung von ausgewählten Stadt-Umland-Gebieten dienen, mittelbar Arbeitsplätze geschaffen werden, die auch mit Langzeitarbeitslosen besetzt werden können. Die Mittel aus dem EFRE sind jedoch in Brandenburg nicht speziell auf diese Zielgruppe ausgerichtet.

(4) *EPLR-Brandenburg*

In Umsetzung der ELER-VO wird in Brandenburg ein Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum (EPLR-BB)³⁸ erarbeitet. Unter der Priorität 6 („*Förderung der sozialen Eingliederung, Armutsbekämpfung und wirtschaftliche Entwicklung in ländlichen Gebieten*“) wird unter anderem das Ziel verfolgt, durch Unterstützung von Investitionen in nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten wohnortnahe Arbeitsplätze zu schaffen. Konkret geht es um die Förderung von Klein- und Kleinstgewerbe, des Handwerks und der touristischen und haushaltsnahen Dienstleister. Hierfür sollen insbesondere die eigenen Potenziale ausgeschöpft und die lokale Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des Grundbedarfs verbessert werden. Auf diese Weise soll die Diversifizierung, Gründung und Entwicklung von Klein- und Kleinstbetrieben und die Schaffung von Arbeitsplätzen gefördert werden.³⁹

³⁷ EFRE-OP-BB (Fn. 36), S. 34, 107 ff.

³⁸ Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum in Brandenburg und Berlin für die Förderperiode 2014-2020, Entwurf Version 3a. (Stand: 28. März 2014), Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung vom 24. April 2014 (Unterrichtung 5/338).

³⁹ EPLR-BB (Fn. 38), S. 97, 165 f.

Wie schon beim EFRE zeigt sich auch bei der Umsetzung der ELER-VO, dass die dem Land Brandenburg aus diesem Fonds zur Verfügung stehenden EU-Mittel nicht unmittelbar darauf ausgerichtet sind, die Gruppe der Langzeitarbeitslosen besonders zu fördern. Ziel des EPLR-BB ist vielmehr die wirtschaftliche Entwicklung in den ländlichen Gebieten und die Erhöhung ihrer Attraktivität, um insbesondere einem erhöhten Abwanderungsdruck entgegenzusteuern und die demografische Entwicklung positiv zu beeinflussen. Von der Schaffung von Arbeitsplätzen profitieren aber letztlich immer auch Langzeitarbeitslose. Eine direkte und ausschließliche Förderung von Langzeitarbeitslosen, die mehrfache Vermittlungshemmnisse aufweisen, ist mit den Mitteln des ELER jedoch nicht finanzierbar.

2. Bundesmittel zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen

Die Heranführung und Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den aktiven Arbeitsmarkt wird vom Bund in vielfältiger Weise gefördert und unterstützt. Die Bundesagentur für Arbeit bietet verschiedene Förderprogramme an, die sich in der Art der Maßnahmen und der jeweiligen Zielgruppe unterscheiden und die zudem häufig – sei es wegen der Ausschöpfung oder Kürzung der finanziellen Mittel, sei es wegen der Erfahrungen, die mit bestimmten Programmen gemacht wurden – geändert werden, indem sie jeweils an die aktuellen Entwicklungen und Notwendigkeiten angepasst werden. Aus diesem Grund muss von einer vollständigen Aufzählung aller für die Reintegration von Langzeitarbeitslosen mit gravierenden oder mehrfachen Vermittlungshemmnissen zur Verfügung stehenden Bundesmittel an dieser Stelle abgesehen werden. Im Folgenden werden vielmehr die maßgeblichen gesetzlichen Grundlagen der Förderung mit Bundesmitteln dargestellt.

Die berufliche Wiedereingliederung und Aktivierung von Langzeitarbeitslosen aus Bundesmitteln richtet sich nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende).

a) Leistungen zur Eingliederung

Die direkten Leistungen an Arbeitslose richten sich nach § 16 SGB II. Gemäß § 16 Abs. 1 SGB II erbringt die Agentur für Arbeit (aktivierende) Leistungen zur Eingliederung von ALG II-Empfängern in Arbeit. Im Einzelnen verweist § 16 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB II auf die Bestimmungen über die Leistungen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach dem Zweiten Abschnitt des Dritten Kapitels des SGB III und damit auch auf die Leistungen nach § 45 SGB III. Gemäß § 45 Abs. 1 Satz 1 SGB III kann die Teilnahme von Arbeitslosen an bestimmten Maßnahmen gefördert werden, wenn diese den Arbeitslosen unterstützen, indem sie

1. ihn an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt heranzuführen,
2. seine Vermittlungshemmnisse feststellen, verringern oder beseitigen,
3. eine versicherungspflichtige Beschäftigung vermitteln,
4. ihn an eine selbstständige Tätigkeit heranzuführen oder
5. die Beschäftigungsaufnahme stabilisieren.

Ergänzend wird klargestellt, dass bei Arbeitslosen, deren berufliche Eingliederung aufgrund von schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen besonders erschwert ist, die inhaltliche Ausgestaltung und Dauer der Maßnahmen den erhöhten Stabilisierungs- und Unterstützungsbedarf der Arbeitslosen berücksichtigen (§ 45 Abs. 1 Satz 2 SGB III). Die Förderung umfasst die Übernahme der angemessenen Kosten für die Teilnahme an den Maßnahmen, soweit dies für die berufliche Eingliederung notwendig ist; die Förderung kann auch auf die weitere Leistung von Arbeitslosengeld beschränkt werden (§ 45 Abs. 1 Satz 4 und 5 SGB III).

b) Öffentlich geförderte Beschäftigung

Unter dem Oberbegriff der öffentlich finanzierten Beschäftigung kennt das SGB II drei Instrumente und zwar

- die Zuweisung einer Arbeitsgelegenheit gem. § 16d SGB II,
- die Förderung von Arbeitsverhältnissen gem. § 16e SGB II,
- die freie Förderung gem. § 16f SGB II in der Form der Projektförderung gem. § 16f Abs. 2 Satz 6 SGB II.

Die Zuweisung einer Arbeitsgelegenheit gem. § 16d SGB II ist von vornherein nicht auf die Begründung eines Arbeitsverhältnisses im Sinne des Arbeitsrechts angelegt. Insbesondere behält der Leistungsempfänger seinen Anspruch auf Leistungen auf Arbeitslosengeld II (§ 16d Abs. 7 Satz 1 SGB II).

aa) Förderung von Arbeitsverhältnissen gemäß § 16e SGB II

§ 16e SGB II soll dem Problem Rechnung tragen, dass trotz anhaltender guter konjunktureller Entwicklung bestimmte Gruppen von Menschen (arbeitsmarktferne Personen) nur schwer in den allgemeinen (ersten) Arbeitsmarkt zu integrieren sind. Bei Einstellung von

förderungsbedürftigen Leistungsberechtigten wird ein Arbeitgeber um einen Teil seiner Lohnkosten entlastet, was zur Einstellung dieser Arbeitnehmergruppe anregen soll.⁴⁰

§ 16e Abs. 1 SGB II bestimmt, dass Arbeitgeber durch Zuschüsse zum Arbeitsentgelt gefördert werden. Die Vorschrift legt eine Leistung an den Arbeitgeber fest; der erwerbsfähige Leistungsberechtigte wird mittelbar begünstigt.⁴¹ Arbeitgeber ist jede natürliche oder juristische Person, die mindestens einen Arbeitnehmer, also mindestens den mittelbar geförderten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, beschäftigt. In Betracht kommen auch öffentliche Unternehmen (juristische Personen des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts in staatlicher Hand).

Eine Förderung ist gem. § 16e Abs. 5 Nr. 2 SGB II ausgeschlossen, wenn zu vermuten ist, dass eine bisher für das Beschäftigungsverhältnis erbrachte (andere) Förderung ohne besonderen Grund nicht mehr in Anspruch genommen wird. Mit dieser Regelung soll verhindert werden, dass das Ziel dieses Instruments, neue Beschäftigungsmöglichkeiten für erwerbsfähige Hilfsbedürftige mit Vermittlungshemmnissen zu erschließen, unterlaufen wird.⁴² Eine Kofinanzierung eines Beschäftigungsverhältnisses ist auf diese Weise ausgeschlossen.

Die Leistungen nach § 16e SGB II setzen in jedem Fall voraus, dass zwischen dem Arbeitgeber und dem erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ein Arbeitsverhältnis begründet wird.⁴³ Es handelt sich somit nicht um eine abstrakte, sondern um eine personenbezogene Förderung: Sie zielt nicht auf die Schaffung von Arbeitsplätzen ab, sondern auf die Förderung bestimmter erwerbsfähiger Leistungsberechtigter.⁴⁴ Die institutionelle Förderung eines potentiellen Arbeitgebers ist damit auf der Grundlage dieser Vorschrift ausgeschlossen.

⁴⁰ *Knickrehm*, in: Kommentar zum Sozialrecht (hrsg. v. Kreikebohm/Spellbring/Waltermann), 3. Aufl. 2013, § 16e SGB II Rn. 2.

⁴¹ *Stölting*, in: SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende – Kommentar, 3. Aufl. 2013, § 16e Rn. 10.

⁴² *Stölting*, aaO. (Fn. 41), § 16e Rn. 33.

⁴³ *Stölting*, aaO. (Fn. 41), § 16e Rn. 12, 13.

⁴⁴ *Harcks*, in: jurisPK-SGB II, 3. Aufl. 2012, § 16e i. d.F. v. 5. 12. 2012., Rn. 21.

bb) Projektförderung im Rahmen der freien Förderung gemäß § 16f Abs. 2 Satz 6 SGB II § 16f SGB II erlaubt den Trägern der Grundsicherung, unter Ausübung ihres pflichtgemäßen Ermessens den gesetzlich vorgesehenen Katalog der Eingliederungsleistungen gemäß § 16 Abs. 1 Satz 2 SGB II in Verbindung mit §§ 44,45 SGB III nochmals zu erweitern.⁴⁵ Mit der Regelung wird den Trägern der Grundsicherung ein zusätzlicher Entscheidungsspielraum eröffnet. Sie haben bei der Konzeption freier Eingliederungsleistungen innerhalb von § 16f SGB II gewissermaßen ein Erfindungsrecht.

Besondere Bedeutung misst § 16f SGB II den freien Leistungen für Langzeitarbeitslose und Personen unter 25 Jahren mit schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen bei. Diese Personengruppen verfügen in vielen Fällen über multiple Vermittlungshemmnisse, für deren Beseitigung vor allem die Instrumente des SGB III, mitunter aber auch die des SGB II nicht ausreichen.⁴⁶ Um ihren besonderen Bedürfnissen dennoch gerecht zu werden, wurde das Umgehungs- und Aufstockungsverbot für diese beiden Personengruppen aufgehoben (§ 16f Abs. 2 Satz 4 SGB II). Die Träger der Grundsicherung können somit für diese Personengruppen auch modifizierte Basisinstrumente zum Einsatz bringen.

Im Rahmen der freien Förderung kann einerseits die Teilnahme des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten an einer Maßnahme gefördert werden. Dabei kann es sich um eine Einzel- oder um eine Gruppenmaßnahme handeln.⁴⁷

§ 16f Abs. 2 Satz 6 SGB II eröffnet den Grundsicherungsstellen andererseits auch **Möglichkeit der Projektförderung** im Sinne des Zuwendungsrechts. Im Falle der Projektförderung ist der Einfluss des Trägers der Grundsicherung darauf beschränkt, durch den Zuwendungsbescheid bestimmte Fördervoraussetzungen festzulegen und bei Verstoß gegen die Fördervoraussetzungen die Auszahlung der Fördermittel zu verweigern oder sie zu-

⁴⁵ Knickrehm, aaO (Fn. 40), SGB § 16f Rn. 6.

⁴⁶ Gemeinsame Erklärung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und der für Grundsicherung der Arbeitssuchende zuständigen Ministerien der Länder als aufsichtführende Stellen nach §§ 47, 48 SGB II (im Folgenden Bund und Länder) zu den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit im SGB II nach § 16 SGB II i. V. m. §§ 44, 45 SGB III und nach § 16f SGB II (Vermittlungsbudget, Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung und Freie Förderung), 3. aktualisierte Fassung Oktober 2012, S. 23, einsehbar unter http://www.bfgoe.de/fileadmin/newsletter/pict/2012_07/121114%204_1_Beschluss_AG_Eingliederung.pdf [Stand: 25. Juni 2014].

⁴⁷ Gemeinsame Erklärung, aaO. (Fn. 46), S. 24.

rückzufordern.⁴⁸ Hingegen handelt es sich bei einer Projektförderung nicht um einen Leistungsaustausch.⁴⁹ Der Träger der Grundsicherung hat somit z. B. keinen durchsetzbaren Anspruch darauf, dass die Belegung der Plätze mit den von ihm gewünschten Teilnehmern erfolgt.

Die Zulassung der Förderung von Projekten berücksichtigt Forderungen aus der Praxis, sich durch Kofinanzierung an Programmen Dritter – insbesondere an ESF-geförderten Programmen – zu beteiligen oder eigene Projekte zu fördern.⁵⁰ So können z. B. fachlich geeignete Programme der Bundesländer in Abstimmung mit den Bewilligungsbehörden der Bundesländer in die Konzeption der Leistung nach § 16f SGB II einbezogen werden.⁵¹ Eine gemeinsame Finanzierung (Kofinanzierung) mehrerer Leistungsträger bei der Durchführung von Maßnahmen oder Projekten ist somit möglich. Dies bietet sich insbesondere an, wenn die Vernetzung der Akteure zu einer Verbreiterung der möglichen Handlungsfelder und Gestaltungsspielräume führt.⁵²

Die Vorschrift gestattet ausdrücklich nur Projektförderung, keine institutionelle Förderung. Projekte im Sinne dieser Zuwendungsart sind fachlich, inhaltlich, zeitlich und finanziell abgegrenzte Vorhaben (z. B. Modellprojekte). Damit sind in erster Linie innovative Ansätze gemeint, welche bisher nicht oder nicht in dieser Form realisiert wurden bzw. werden konnten und die mit begrenzten (finanziellen) Mitteln innerhalb eines bestimmten Zeitraums mit einer inhaltlich abgegrenzten Zielsetzung (Zuwendungszweck) erprobt werden sollen. Erlaubt sind auch Anschlussfinanzierungen für Folgeprojekte, solange damit nicht de facto eine Institution gefördert wird. Die Förderung oder Gründung einer Institution (Sozialunternehmen) als solcher ist im Rahmen des § 16f Abs. 2 Satz 6 SGB II nicht vorgesehen.⁵³ Vielmehr erfüllt der Zuwendungsempfänger mit dem ins Auge gefassten Projekt seine eigenen, zum Beispiel in einer Satzung bestimmten Aufgaben. Der Zuwendungsge-

⁴⁸ Gemeinsame Erklärung, aaO. (Fn. 46), S. 29 f.

⁴⁹ Gemeinsame Erklärung, aaO. (Fn. 46), S. 29 f.

⁵⁰ Siehe hierzu GesEntwBReg, Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumente, BT-Drs. 16/10810, S. 48.

⁵¹ Gemeinsame Erklärung, aaO. (Fn. 46), S. 24.

⁵² Gemeinsame Erklärung, aaO. (Fn. 46), S. 24.

⁵³ Gemeinsame Erklärung, aaO. (Fn. 46), S. 30.

ber hat ein erhebliches Interesse an der Durchführung des Projekts und beteiligt sich deshalb an der Finanzierung.⁵⁴

cc) Herkunft der Mittel

Gem. § 46 Abs. 2 Satz 3 SGB II in Verbindung mit der Eingliederungsmittel-Verordnung 2014⁵⁵ ist ein gemeinsames Budget für die Förderung zusätzlicher Arbeitsverhältnisse nach § 16e SGB II und die freie Förderung nach § 16f SGB II von bis zu 20 % der zugewiesenen örtlichen Eingliederungsmittel vorgesehen. Die Träger der Grundsicherung können in eigener Verantwortung entscheiden, zu welchem Anteil sie die Mittel für welches Instrument (§ 16e SGB II oder § 16f SGB II) einsetzen wollen.⁵⁶

3. Landes- und kommunale Mittel zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen

Auf Landesebene existieren, soweit ersichtlich, keine speziellen gesetzlichen Bestimmungen über die Förderung der Eingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt. Die Arbeitsmarktpolitik des Landes richtet sich vielmehr an den bundesgesetzlichen Vorgaben und an den Potenzialen aus, die die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds bieten. Das bedeutet, dass das Land die ihm verbleibenden Spielräume insbesondere bei der Verwendung der Fondsmittel nutzt, indem es Programme entwickelt und Fördermaßnahmen aus den Fonds unter eigener Beteiligung (Kofinanzierung) finanziert und ggf. selbst durchführt. Daneben bleibt es dem Land unbenommen, unabhängig von EU- oder bundesgesetzlichen Vorgaben eigenfinanzierte Programme zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit durchzuführen (etwa in Form von Zuwendungen).

Für die Kommunen gilt das Gesagte entsprechend. Auch sie sind im Rahmen ihrer Selbstverwaltung frei, aus eigenen Mitteln Förderprogramme aufzulegen.

⁵⁴ Siehe zum Ganzen: Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.), Freie Förderung – § 16f SGB II. Fachliche Hinweise zur Umsetzung der Projektförderung, SP II 12, Az.: 1225, Stand: Juni 2011, S. 7, einsehbar unter <http://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/Veroeffentlichungen/Weisungen/Arbeitnehmer/-Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI627529> [Stand: 24. Juni 2014].

⁵⁵ Verordnung über andere und ergänzende Maßstäbe für die Verteilung der Mittel und Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und der Verwaltungskosten der Grundsicherung für Arbeitssuchende im Jahr 2014 (Eingliederungsmittel-Verordnung 2014 – EinglMV 2014) vom 9. Dez. 2013, BAnz AT 16.12.2013 V1.

⁵⁶ Harich, in: Eicher (Hrsg.), SGB II – Grundsicherung für Arbeitssuchende – Kommentar, 3. Aufl. 2013, § 46 Rn. 11.

4. Kombination der Mittel (Frage 1)

a) EU-Mittel untereinander

Gemäß Art. 65 Abs. 11 GrundVO können Vorhaben aus einem oder auch aus mehreren ESI-Fonds ebenso wie aus einem oder mehreren Programmen und aus anderen Unionsinstrumenten unterstützt werden. Als Vorhaben gelten einzelne Projekte, ein Vertrag, einzelne Maßnahmen, aber auch ein Bündel von Projekten, soweit sie von der für ein Operationelles Programm zuständigen Behörde ausgewählt worden sind und zu den Zielen einer Priorität beitragen (Art. 2 Nr. 9 GrundVO).

Einzelne Ausgabenposten, die im Zusammenhang mit einem Vorhaben anfallen und aus einem ESI-Fonds erstattet werden sollen, dürfen jedoch nicht gleichzeitig aus einem anderen Fonds, einem anderen Unionsinstrument oder aus demselben Fonds im Rahmen eines anderen Programms unterstützt werden (Art. 65 Abs. 11 GrundVO). Eine Doppelförderung in diesem Sinne aus Fonds-Programmen des Bundes einerseits und der Länder andererseits ist daher unzulässig. Es wird daher gefordert, dass die Programme des Bundes und der Länder klar voneinander abgrenzbar sein müssen. Dies sollte schon in den Operationellen Programmen des Bundes einerseits und der Länder andererseits deutlich zum Ausdruck kommen.⁵⁷

Erste Überlegungen zur Koordination der ESI-Fonds in Brandenburg finden sich in den Operationellen Programmen und im EPLR.⁵⁸ In den derzeit vorliegenden Entwürfen sind die Ausführungen hierzu jedoch noch lückenhaft. Für die hier interessierende Fragestellung enthalten sie noch keine abschließenden Aussagen. Ebenso fehlt es an Ausführungen zur Koordination der Fonds mit anderen EU-Instrumenten, wie zum Beispiel dem EaSI, sowie zur Koordination und Kombination mit Förderungen aus Bundes- oder Landesmitteln.⁵⁹

⁵⁷ Auswertung der Online-Konsultationen im Rahmen der Erstellung des Operationellen Programms des Bundes für den Europäischen Sozialfonds in der Förderperiode 2014-2020 vom 1. Februar 2013, S. 25, einsehbar unter http://www.esf.de/portal/generator/19836/property=data/2013__04__05__konsultation__bericht.pdf [Stand: 20. Juni .2014].

⁵⁸ ESF-OP-BB (Fn. 30), S. 73, EFRE-OP-BB (Fn. 36), S. 137 f., EPLR (Fn. 38), S. 266 ff.

⁵⁹ Vgl. die Platzhalter in ESF-OP-BB (Fn. 30), S. 74 (Gliederungspunkte 8.3 und 8.4.).

b) Bundesmittel untereinander

Eine Kombination von Maßnahmen nach dem SGB II ist nicht ausgeschlossen. So ist z. B. vorstellbar, dass ein Arbeitgeber, der einen Langzeitarbeitslosen einstellt, einen Zuschuss zum Arbeitsentgelt erhält, um ihn von einem Teil seiner Lohnkosten zu entlasten. Parallel dazu könnten dem einzugliedernden Beschäftigten Leistungen nach § 16 Abs. 1 SGB II i. V. m. § 45 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 SGB III in Form von Maßnahmen gewährt werden, die dazu dienen, ihn während der Beschäftigungsaufnahme zu unterstützen und zu stabilisieren. Eine Kombination der gesetzlichen Fördermöglichkeiten ist daher nicht ausgeschlossen. Eine Kombination mit so genannten freien Leistungen (§ 16f SGB II) ist dagegen nur in Grenzen möglich. Unzulässig wäre es jedenfalls, wenn durch diese Leistungen gesetzliche Leistungen umgangen oder aufgestockt würden (§ 16f Abs. 2 Satz 3 SGB II). Ausdrücklich gestattet ist demgegenüber eine Kofinanzierung von Programmen von Seiten Dritter wie beispielsweise dem ESF-Fonds.

5. Rechtlicher Spielraum der Länder (Frage 2)

Die Länder und Landkreise haben keinen Spielraum, um die Mittel, die für die Kosten der Unterkunft und die Regelbedarfe vorgesehen sind, für andere Zwecke, speziell für die Finanzierung eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors, zu verwenden (sog. Aktiv-Passiv-Transfers).

Die genannten Leistungen sind in den §§ 20 bis 22 SGB II abschließend geregelt. Für den Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende besitzt der Bund die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG („die öffentliche Fürsorge“). Da der Bund von seiner Kompetenz umfassend Gebrauch gemacht hat,⁶⁰ verbleibt dem Land insoweit keine eigene Gesetzgebungszuständigkeit mehr (vgl. Art. 72 Abs. 1 GG). Ein Abweichungsrecht gemäß Art. 72 Abs. 3 GG besteht ebenfalls nicht.

6. Förderfähige Ausgaben (Frage 3)

a) EU-Recht

Zu der Frage, welche Ausgaben tatsächlich förderfähig sind, verweist Art. 65 Abs. 1 GrundVO grundsätzlich auf die nationalen Regelungen. Soweit die GrundVO oder die

⁶⁰ BVerfG, Urt. vom 9. Feb. 2010, Az. 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, juris, Rn. 181.

fondsspezifischen Verordnungen allerdings besondere Regelungen über die Förderfähigkeit von Ausgaben vorsehen, gehen diese den nationalen Regeln vor.

Die für alle Fonds gleichermaßen geltenden EU-Regelungen betreffen insbesondere

- den Zeitpunkt der Ausgaben (Art. 65 Abs. 2 ff. Grund-VO),
- die Zuschussarten und rückzahlbare Unterstützung (Art. 67 GrundVO),
- die Förderfähigkeit von Sachleistungen (Art. 69 GrundVO) und
- den Standort des Vorhabens (Art. 70 Grund-VO).

Zuschüsse und rückzahlbare Unterstützung können in unterschiedlicher Form gewährt werden. In Betracht kommt die Erstattung von förderfähigen Kosten, die tatsächlich entstanden sind und gezahlt wurden (gegebenenfalls zusammen mit Sachleistungen), die Förderung auf der Grundlage standardisierter Einheitskosten oder eine Pauschalfinanzierung.

Förderfähig nach Art. 69 Abs. 1 GrundVO sind auch Sachleistungen, also Leistungen, für die keine durch Rechnungen oder gleichwertige Belege nachgewiesene Bezahlung erfolgt ist. Sachleistungen können in Form von Arbeitsleistungen und Bereitstellung von Waren, Dienstleistungen, Grundstücken und Immobilien erbracht werden. Voraussetzung ist allerdings, dass die Förderfähigkeitsregelungen der ESI-Fonds und der Programme dies vorsehen. Gemäß § 13 Abs. 4 ESF-VO ist z. B. eine Beteiligung des ESF an Ausgaben für den Erwerb von Infrastrukturen, Grundstücken und Immobilien generell ausgeschlossen.

Die Frage, welche Ausgaben tatsächlich förderfähig sind, ergibt sich nur unzureichend aus den EU-Vorschriften. Sie erlauben sowohl eine Förderung von einzelnen Ausgabenposten als auch eine Pauschalförderung oder eine Förderung auf Grund von standardisierten Einheitskosten. Welche Ausgaben konkret bei der Ermittlung von Pauschalsätzen oder standardisierten Einheitskosten einbezogen werden, bleibt dem jeweiligen Förderprogramm und der Ausgestaltung der einzelnen Fördermaßnahmen und -programme überlassen. Die Operationellen Programme, soweit sie bislang vorliegenden, enthalten – soweit ersichtlich – ebenfalls keine weitergehenden Vorgaben.

b) Bundesrecht

Sowohl die Leistungen nach § 16 (personenbezogen Förderung) als auch nach § 16e SGB II (Förderung von Arbeitsverhältnissen) sind im Einzelnen aufgelistet und abschlie-

ßend. Lediglich die Eingliederungsleistungen im Wege der freien Förderung bieten einen gewissen Spielraum. Hier ist die konkrete Ausgestaltung und der Leistungsumfang im Rahmen des jeweiligen Programms maßgeblich.

7. Anknüpfungspunkte im Koalitionsvertrag (Frage 4)

Zu prüfen ist, ob der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD für die aktuelle 18. Wahlperiode des Bundestages⁶¹ Anknüpfungspunkte für eine Neuauflage eines modifizierten öffentlichen Beschäftigungssektors enthält.

Unter dem Stichwort „Aktive Arbeitsmarktpolitik“ wird das Problem der Langzeitarbeitslosen, „die nur mit massiver Unterstützung Teilhabe und Integration am Arbeitsmarkt finden können“, besonders hervorgehoben.⁶² Diesem Problem soll durch ein ESF-Bundesprogramm für Langzeitarbeitslose und durch „die Gewinnung von Arbeitgebern für die Gruppe arbeitsmarktferner Personen“ begegnet werden. Zudem soll die Steuerung in der Grundversicherung für Arbeitsuchende verstärkt auf das Ziel „Vermeidung von Langzeitleistungsbezug“ und die Mittelverwendung stärker auf Wirkungsorientierung ausgerichtet werden.⁶³

Diesen zugegebenermaßen stark verkürzten Ausführungen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik kann eine gewisse Tendenz dahingehend entnommen werden, dass die Koalition jedenfalls auch vermehrt die Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen und ihre aktive Eingliederung in den Arbeitsmarkt im Blick hat. Dies wird insbesondere durch die Aussage deutlich, dass eines der Ziele darin besteht, Arbeitgeber für die arbeitsmarktfernen Personen zu gewinnen.

Soweit im Koalitionsvertrag auf Menschen mit und ohne Behinderung eingegangen wird und die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention angestrebt wird,⁶⁴ können die in diesem Zusammenhang gemachten Ausführungen über die Stärkung des inklusiven Arbeitsmarktes sich immer auch auf Langzeitarbeitslose mit vielfältigen Vermittlungshemmnissen beziehen, soweit diese den Behinderten in diesem Sinne zuzuordnen sind. Von

⁶¹ „Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode“ vom 16. Dezember 2013 einsehbar z. B. unter http://www.spd.de/linkableblob/112790/data/20131127_koalitionsvertrag.pdf [Stand: 25. Juni 2014].

⁶² Koalitionsvertrag (Fn. 61), S. 47.

⁶³ Alle Zitate und Ausführungen dieses Absatzes beziehen sich auf den Koalitionsvertrag (Fn. 61), S. 47.

⁶⁴ Koalitionsvertrag (Fn. 61), S. 77 f.

welchem Behindertenbegriff die Koalitionsaussage, lässt sich dem Text nicht entnehmen. Zu vermuten ist aber, dass dem Koalitionsvertrag der in § 2 Abs. 1 SGB IX enthaltene Behinderungsbegriff zu Grunde liegt. Er wurde gleichlautend ins BGG⁶⁵ (§ 3) übernommen. Danach sind Menschen behindert, „wenn ihre körperliche Funktion, geistige Fähigkeit oder seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweichen und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist.“ Je nachdem, ob ein Langzeitarbeitsloser der Gruppe der Menschen mit oder der Gruppe der Menschen ohne Behinderung zuzuordnen ist, erhält er unterschiedliche Leistungen aufgrund von Bundesrecht (SGB II oder SGB IX).

Ein kurzer Hinweis auf Sozialunternehmen findet sich schließlich unter der Überschrift „Bürgerschaftliches Engagement und Freiwilligendienste“. Darin heißt es: „Soziale Innovationen auch von Sozialunternehmen sind unterstützungswert.“⁶⁶ Eine unmittelbare Bezugnahme auf die Gruppe der integrationsfernen Langzeitarbeitslosen fehlt hier jedoch. Rückschlüsse auf diesbezügliche Vorhaben der Koalition lassen sich daraus nicht ziehen.

8. Zusammenfassung

Die Ausführungen haben gezeigt, dass sowohl auf EU-Ebene als auch auf Bundesebene eine Vielzahl von gesetzlichen Grundlagen und sonstigen Ansätzen existieren, die es erlauben, finanzielle Mittel für eine aktivierende Förderung von Langzeitarbeitslosen mit gravierenden Vermittlungshemmnissen einzusetzen. Unterscheiden lassen sich die aktivierenden Maßnahmen grob in folgende Kategorien:

- individuelle Leistungen unmittelbar an den jeweils von Arbeitslosigkeit Betroffenen (Eingliederungsmaßnahmen wie z. B. Heranführung an den Arbeitsmarkt, Feststellung, Abbau oder Beseitigung von Vermittlungshemmnissen, Arbeitnehmercoaching nach Beschäftigungsaufnahme),
- Leistungen an den Arbeitgeber in Form von Zuschüssen für jeden einzelnen beschäftigten (ehemaligen) Langzeitarbeitslosen (z. B. Lohnkostenzuschüsse),

⁶⁵ Behindertengleichstellungsgesetz vom 27 April 2002 (BGBl. I S. 1467, 1468), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3024).

⁶⁶ Koalitionsvertrag (Fn. 61), S. 78.

- pauschale Förderung von Projekten ebenso wie von Sozialunternehmen, die u. a. zum Ziel haben, Langzeitarbeitslose zu beschäftigen bzw. dem Arbeitsmarkt wieder zuzuführen.

Insbesondere die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds, darunter vorrangig der Europäische Sozialfonds (ESF), sind offen für neue Formen der öffentlich geförderten Beschäftigung (z. B. auch in Sozialunternehmen), die mit Mitteln aus dem Fonds in Kofinanzierung mit Bundes-, Landes- oder kommunalen Mitteln finanziert werden können. Die Operationellen Programme des Bundes und des Landes Brandenburg zum ESF sehen eine Förderung von innovativen Lösungsideen und die Entwicklung und Erprobung von Lösungsansätzen und Instrumenten vor. Ihre Umsetzbarkeit und Wirksamkeit in Brandenburg sollen geprüft und getestet werden. Eine öffentlich geförderte Beschäftigung von integrationsfernen Langzeitarbeitslosen ist angesichts dieser weiten und offengehaltenen Vorgaben in den EU-Verordnungen zu den Struktur- und Investitionsfonds und in den Operationellen Programmen keineswegs ausgeschlossen.

Eine Umwidmung der Mitteln, die für die Kosten der Unterkunft und für die Regelbedarfe, vorgesehen sind, im Wege des sog. Aktiv-Passiv-Transfers ist demgegenüber nicht zulässig. Insoweit ist die bundesgesetzliche Regelung abschließend und lässt den Ländern keinen Spielraum.

gez. Ulrike Schmidt

gez. Dr. Julia Platter